

WETENSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING VAN EEN BELEID GERICHT OP DUURZAME ONTWIKKELING

Duurzame mobiliteit

Syntheserapport Project MD/01/031

*Instituut voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, K.U, Leuven
Langzaam Verkeer.*

december 2000.

Titel van het onderzoeksproject.

"Op zoek naar effectieve publieke betrokkenheid in vervoers- en verkeersplanning"

1. BREDE DOELSTELLINGEN.

1. Inleiding.

Hedendaags onderzoek m.b.t. verkeer en vervoer richt zich vooral naar economische, ruimtelijke en technische oplossingen voor problemen die te maken hebben met congestie, vervuiling etc. Economen hebben op een overtuigende wijze aangetoond dat prijsbeleid het verkeersgedrag kan beïnvloeden. Planologen benadrukken de noodzaak van ruimtelijke nabijheid van diverse stedelijke activiteiten met als doel de behoeften aan verplaatsingen te reduceren. Technologie zorgt voor een voortdurende verbetering van veiligheidssystemen van de voertuigen, en voor controlesystemen van de vervoersstromen.

Dit onderzoeksproject tracht een minder onderzocht domein – publieke betrokkenheid – terug op de maatschappelijke en wetenschappelijke agenda te plaatsen. Het onderzoek wil aantonen dat het verbeteren van de betrokkenheid van het brede publiek van stakeholders een positieve bijdrage levert aan de effectiviteit, de kwaliteit en het succesvol implementeren van een verkeers- en vervoersbeleid.

Met publieke betrokkenheid wordt het proces bedoeld dat diegenen die geraakt worden door een

programma of beleid bij het plannings- en beslissingsproces betreft. Op die manier kan de rijke diversiteit aan zienswijzen, opvattingen ingebracht worden. Dit alles heeft tot doel zowel de kwaliteit van het resultaat en van het proces te bevorderen. Heel wat beleidsbeslissingen lokken hevige reacties uit bij betrokkenen. Dit leidt vaak tot vertragingen met belangrijke financiële, politieke gevolgen. Vandaar het zoeken naar benaderingen die legitimiteit en een breed sociaal draagvlak kunnen opleveren voor beleidsprocessen.

2 -Beleidsrelevantie.

Het hierboven vermelde kan aangevuld worden met twee sterk verweven componenten:

- Het verkeers- en vervoersdomein wordt sterk beïnvloed en vorm gegeven door ontwikkelingen, activiteiten en keuzes in andere beleidsvelden;
- Vooral in de 'Belgische context' moet vastgesteld worden dat burgers niet langer terugvallen op de traditionele zuilen die het maatschappelijk leven gedurende vele tientallen jaren vorm gegeven hebben. Burgers worden mondiger en willen een zeg krijgen in beslissingen die hun dagelijkse leefomgeving beïnvloeden. Vermits de traditionele zuilen als katalysator voor inzichten /visies/problemen aan belang inboeten moeten andere middelen/kanalen gezocht worden om het publiek bij de besluitvorming te betrekken en dit proces te kanaliseren.

Vanuit deze problematiek wordt gezocht naar andere vormen van 'governance'. De uitdagingen in dit verband zijn legio: de belangrijke stakeholders en het brede publiek bij de besluitvorming betrekken. Dit confronteert ons met horizontale en verticale coördinatie en met de uitdaging om 'bottom-up' processen een eerlijke kans te geven. Dit betekent dat moet ingestoken worden op communicatie en de wijze waarop vooral zwakkere groepen in de samenleving steun krijgen in het proces.

3. Theoretische en analytische basis

3.1. Strategische keuzen

Er worden drie 'types' van keuzen geïdentificeerd.

A. Open processen tegenover technocratische benaderingen. Op heel wat plaatsen zien we een strijd tussen *pluralistische democratische* processen die trachten een brede gamma van stakeholders te betrekken en *technisch-corporatieve* processen die de controle wensen te behouden over het beheer van publieke ruimte, infrastructuur...

B. Accepteren dat open processen het valideren van een brede waaier aan opinies impliceren.

Dit betekent dat we voor een 'insluitende' benadering opteren. De processen moeten ook resultaat gericht zijn. Diegenen die in het proces betrokken worden moeten ervaren dat hun belangen, behoeften op een eerlijke manier in beschouwing genomen worden. Indien er geen gevolg kan gegeven worden aan de problemen, behoeften, moet de overheid tekst en uitleg verschaffen. Het uiteindelijk doel blijft een kwalitatief resultaat.

C. Stakeholders moeten op een flexibele manier bij de besluitvorming betrokken worden. Er moet over gewaakt worden dat niet de maatschappelijke positie van de stakeholder maar de kwaliteit van de ingebrachte argumenten doorslaggevend is. Dit impliceert ook dat moet afgestapt worden van traditionele methodes van inspraak.

Een 'insluitende' benadering kan niet herleid worden tot een 'kookboek' of tot een alleenzaligmakende formule. Deze benadering moet in staat zijn de complexiteit en de diversiteit te vatten. Er wordt dan ook een viersporen aanpak voorgesteld.

3.2. Viersporenaanpak

Het eerste spoor is gericht op alle acties die te maken hebben met informatievergaring, identificeren

van stakeholders, bepalen van de agenda, definiëren van problemen, eerste visieformulering... Het tweede spoor is gericht op het vinden van oplossingen voor urgente problemen. Deze oplossingen worden mee gestuurd door de visie die in het eerste spoor gevormd werd. Het derde spoor richt zich naar de interne en externe communicatie. Externe communicatie richt zich naar doelgroepen die noodzakelijk zijn voor het nodige maatschappelijke draagvlak voor concrete voorstellen. Interne communicatie richt zich naar de coördinatie en communicatie tussen de verschillende componenten van het proces en de procesorganisatie. Het vierde spoor richt zich naar het brede publiek. Daarbij moeten we een onderscheid maken tussen georganiseerd en niet-georganiseerd deel van de samenleving. Het onderhavig onderzoekproject richt zich vooral naar deze laatste categorie.

3.3. Van sporen naar kaders en identificatie van bouwblokken

De bedoeling is het identificeren van de cruciale bouwblokken die de publieke betrokkenheid moeten mogelijk maken. Dit gebeurt via generieke en specifieke kaders.

In het generiek kader worden volgende bouwblokken uitgewerkt:

- Wegwerken van hinderpalen voor betrokkenheid;
- Vergemakkelijken van dialoog (rekening houdend met gelijkheid en machtsverhoudingen);
- Conditie bepalen die stakeholders een reële impact geven op agenda's en resultaten;
- Mogelijke acties om de taak van de overheden te herdefiniëren en te reorganiseren.

Voor het specifieke kader wordt gewerkt op:

- Outreach;
- Voorbereidende inspanningen en lange termijn leerprocessen;
- Doelgroepenbenadering.

2. OBJECTIEVEN

1. Opmaak van profielen voor publieke betrokkenheid

Dit gebeurt op basis van de bouwblokken die in het generieke en in het specifieke kader aan bod kwamen. Het gebruik van profielen moet de beleidsmakers toelaten gunstige condities te creëren voor de inbreng van stakeholders. Profielen dienen aangepast te worden aan een brede waaier van beleidssituaties.

Eenzijds bestaan profielen uit een gemeenschappelijke stam van concrete benaderingen, technieken en methoden die toepasbaar zijn in een algemene planningscontext. Daarnaast wordt een aanvullende benadering voorgesteld die gericht is op het betrekken van burgers en groepen die met structurele hinderpalen geconfronteerd worden m.b.t. hun deelname aan het beleid.

2. Uitwerken van bouwblokken

2.1. Generiek kader

2.1.1. Wegwerken van hinderpalen voor betrokkenheid

Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan zwakke groepen (gebrek aan kennis, middelen...). Dit wordt uitgewerkt in het specifieke kader.

Het generiek kader omvat alle categorieën van stakeholders (individuele burgers, groepen, organisaties, institutionele stakeholders...) die met hinderpalen geconfronteerd worden m.b.t. het deelnemen aan plannings- en besluitvormingsprocessen. Dit is te wijten aan de wijze waarop het planproces/besluitvormingsproces georganiseerd is. Vaak gaat het over een gebrekkige toegang tot plaatsen en gremia waar de besluitvorming plaatsgrijpt.

2.1.2. Vergemakkelijken van de dialoog

Een dialoog tussen de brede waaier van stakeholders die betrokken worden in een proces opent perspectieven maar houdt ook bepaalde risico's in. Aan de ene kant opent een dergelijke dialoog wegen voor een beter wederzijds begrip en opent mogelijkheden voor creatieve oplossingen waar meerdere deelnemers zich in kunnen terugvinden. Aan de andere kant is de betrokkenheid van burgers op hun woonomgeving groot. De veelheid aan visies, opinies kan aanleiding geven tot conflicten vooral als de zienswijzen onderling niet kunnen verzoend worden. Het gevaar zit er in dat vooral invloedrijke actoren hun zienswijze doordrukken. Precies daarom is het belangrijk dat planners, bemiddelaars en procesmanagers bekwaam zijn met ongelijke machtsverhoudingen om te gaan en adequaat daarop te reageren.

2.1.3. *Conditie creëren die stakeholders toelaten een effectieve impact te hebben op agenda's en resultaten*

Toegang hebben tot plaatsen en gremia is, zoals hoger aangestipt, belangrijk maar niet voldoende. Er moet ook nog effectief rekening gehouden worden met de belangen, noden en de inbreng. Er dient dan ook gezocht te worden naar waarborgen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Een effectieve band tussen formele en informele kanalen in een proces. Dit houdt een transfer in zienswijzen en betekenissen van het ene kanaal naar het andere;
- Een (formele) band die vermijdt dat voorlopige conclusies/aanbevelingen stiekem van de agenda verwijderd worden.

Het onder controle houden van ongelijke machtsverhoudingen kan impliceren dat competentie en macht verschuift van formele structuren naar andere structuren.

2.1.4. *Mogelijke acties om tot een herdefiniëring en reorganisatie te komen.*

De publieke autoriteiten zijn en blijven sleutelactoren in plannings- en besluitvormingsprocessen. Teneinde een antwoord te bieden aan een groeiende complexiteit van de te behandelen materies is een verticale en horizontale integratie noodzakelijk. Dit impliceert:

- Aanpassingen aan beleidsinstrumenten en zelfs herdenken van huidige bevoegdheidsverdelingen;
- Toewijzen van middelen om het beleid te implementeren, dat traditioneel verspreid zit over diverse sectoren en departementen. Dit kan gebeuren door allianties aan te gaan en netwerken te vormen met de actoren;
- Verschuiving van meer algemene types van beleid naar meer projectgeoriënteerde benaderingen.

2.2. Specifiek kader

2.2.1. Outreach

Hoger hebben we reeds aangegeven dat een specifieke benadering noodzakelijk is wanneer in dialoog moet getreden worden met zwakkere groepen. De gemeenschappelijke noemer voor zulke inspanningen is 'outreach'. Letterlijk gaat het over publieke instellingen, sociale organisaties die hun hand uitsteken naar mensen om hun van de noodzaak te overtuigen hun stem te laten horen en hun eisen en problemen kenbaar te maken.

2.2.2. *Vorbereidende inspanningen en lange termijn leerprocessen*

Outreach is slechts een eerste stap. Geleidelijk zal dit moeten groeien naar een cultuur van participatie.

Enkel een stem geven in het debat betekent geen oplossing. Gebrek aan ervaring of kennis zou deze stem in het debat weinig succesvol maken. Een oplossing kan liggen in voorbereidende forums. Hier

stellen zich vragen over hoe een dergelijk forum best geconcipteerd wordt, in welke mate aansluiting gezocht wordt bij bestaande netwerken en wie het meest geschikt is voor een leidende rol in dergelijke forums/netwerken.

Daarenboven moeten duidelijke afspraken gemaakt worden rond de reikwijdte van dergelijke forums. In deze (beschermde) omgeving kan aangeleerd worden hoe te argumenteren, hoe voorstellen presenteren en verdedigen. Verder moet nagedacht worden over verbanden met formele processen. Het voordeel van forums is dat het ritme lager ligt, dat de betrokkenen meer in het gezelschap van gelijkgezinden zijn.

2.2.3. Doelgroepenbenadering

Ieder project/planningsproces zal specifieke aangepaste inspanningen vergen. Er kan gefocust worden op specifieke zwakke groepen om de input van die kant te verhogen. Er kunnen bepaalde rechten aan minderheden gegeven worden. Er kunnen specifieke mechanismen of maatregelen van positieve discriminatie ten voordele van zwakkere groepen voorzien worden.

3. ACTIVITEITEN EN RESULTATEN

1. Activiteiten

1.1. Analytisch kader

De ontwikkeling van de profielen verloopt in een filterproces van theorievorming tot een uiteindelijke toetsing in een op dat ogenblik lopend vervoersproject. Op het einde van iedere stap werd een confrontatie met een expertpanel georganiseerd. De voornaamste doorlopen stappen waren:

- Ontwikkeling van een analytisch kader;
- Formulering van een theoretisch kader of een inclusieve planningsbenadering;
- Case-studies;
- Delphi;
- Toets in lopend project
- Opeenvolgende evaluatie van de resultaten door een expertenpanel;
- Wetenschappelijk leescomité voor de eerste draft van de eindtekst

1.2. Theoretisch kader

(Zie deel 1 van deze synthese). De voorgestelde benadering dient aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- Stakeholders die geraakt worden door het proces bij het gebeuren betrekken;
- De rijke verscheidenheid aan zienswijzen in rekening brengen;
- De kwaliteit van planningsproces (en resultaten) en besluitvormingsproces verhogen.

De wijze waarop dit gebeurt hangt af van variabele factoren. Precies daarom zijn de profielen noodzakelijk. De bestudeerde case-studies en de Delphi waren onontbeerlijk om de bouwstenen op te laden.

1.3. Methodologie

- Literatuurstudie;
- Interviews met experts en academici;
- Cases (N44 Wassenaar, PDU Lille, Toronto, Hamburg, Antwerpen). Bij de case-studies werd de context nagegaan van de projecten en werden de beslissingsprocessen en de resultaten geanalyseerd;
- Delphi. Deze Delphi was zeer breed opgevat met experts en academici van Europa, Noord-Amerika, Australië.

2. Resultaten

2.1. Case-studies

Wassenaar slaagde erin het publiek te betrekken rond een herkenbaar probleem, dit alles binnen een zorgvuldige timing en communicatie. Lille maakte nog maar eens duidelijk hoe moeilijk het is om burgers te betrekken bij projecten die zich situeren op grote schaalniveaus en de lange termijn.

Toronto was nuttig voor:

- De diversificatie van strategieën in functie van het schaalniveau;
- Het verbinden van de resultaten van participatie met de basisbeslissingen;
- Het aspect tijd;
- Community building, outreach.

Hamburg leverde nieuwe inzichten in verband met:

- Zelforganiserende mogelijkheden van gemeenschappen;
- Belang van continue leerprocessen;
- Publiek-private partnerships.

Antwerpen leerde dat voorbereidende inspanningen noodzakelijk zijn indien men zwakkere groepen wenst te betrekken.

2.2. Delphi

Deze enquête resulteerde in zeer veel, diverse en erg rijke en zeer bruikbare informatie en inzichten rond:

- Insluiten van burgers in besluitvorming;
- Burgers in consultatieve organen;
- Besluitvorming en macht;
- Overleg, samenwerking en tijdsbudgetten;
- Specifieke bottlenecks in besluitvormingsproces;
- Strategieën voor samenwerking.

2.3. Profielen

Het gaat hier over praktische en operationele aanpakken die planners en bestuurders moeten helpen bij het resultaatgericht omgaan met de inbreng van stakeholders. Deze profielen moeten natuurlijk geplaatst worden binnen een reële context waarin krachten en factoren een belangrijke rol spelen.

Profielen kunnen opgesplitst worden in een korte en lange termijnprofiel en in een beleid- en schaalniveau. Als extra hefboom om zwakkere groepen op termijn de weg naar reguliere kanalen en middelen te laten vinden wordt een doelgroepenbenadering gehanteerd. Deze insteken worden gekoppeld aan de 4 sporenbenadering (vooral het vierde spoor).

2.3.1. Lange termijn

De meerwaarden die tijdens het basisproces (4^{de} spoor) gerealiseerd worden krijgen een weerslag in feitelijke planprocessen en projecten. De korte leerprocessen (voorbereidende forums) in specifieke projecten stofferen op hun beurt het basisproces. De dynamiek van het basisproces vormt de 'onderstroom' voor het typeprofiel lange termijn. Dit profieltype omvat zowel de inspanningen die op langere termijn geleverd worden maar ook en vooral de noodzakelijke koppelingen naar concrete projecten waar de resultaten uit het basisproces op het terrein door en voor stakeholders gevaloriseerd moeten worden. Het basisproces bestaat uit een continue dynamiek van vertrouwensopbouw tussen stakeholders en tussen overheid en burger, uit de bewustwording van stakeholders, leerprocessen, de opbouw van kennis en weerbaarheid. Hierbij kan nog onderscheid

gemaakt worden tussen initiatieven van overheidswege en 'grassroots' initiatieven. Voor ieder worden succesvolle initiatieven als inspiratiebron gegeven. Bij de grassroot initiatieven zijn leerprocessen cruciaal.

Leerprocessen bestaat uit vorming en actie. Vorming ondersteunt actoren in de opbouw van begrip en inzicht in de context en de wijze waarop ze bepaalde afhankelijkheden en hindernissen kunnen overwinnen. Actie daarentegen is gericht op het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen ter verdediging van belangen. De invulling van het basisproces gebeurt aan de hand van de bestudeerde case-studies (Wilhelmsburg-Hamburg). Daarin wordt geïllustreerd op welke wijze zwakkere stakeholders ondersteund worden in het maken van zelfstandige keuzes. Daaruit worden volgende conclusies getrokken en gestoffeerd voor het basisproces in het lange termijnprofiel:

- Transparantie vanwege de procesleiding of begeleiders wekt vertrouwen. Om de stakeholders zelfvertrouwen te laten opbouwen, is het nodig ze bij de initiële formulering van doelstellingen te betrekken, en de stakeholder zelf een keuze tussen mogelijke opties te laten.
- Wanneer de procesleiding of begeleiding de diversiteit van een stakeholdergemeenschap beter leren kennen, dan draagt zulks bij tot hun vermogen om met meningsverschillen en verschillen in visie om te gaan.
- Eerst via kleine acties zichtbare resultaten boeken, daarna de moeilijke thema's aansnijden.
- De overheid moet verdienen van een stakeholdergemeenschap erkennen – d.w.z.: luisteren en het beantwoorden van de inzet met bepaalde commitments,... om te verhinderen dat nieuwe dynamieken doodbloeden.
- Lange termijn strategieën worden nooit "single-issued" gedragen.
- Werken vanuit een concrete problematiek.
- Koppeling tussen lange en korte termijn strategieën en tussen informele vormen van samenwerking en formele beleidskaders.
- Institutionaliseren – toeleiding naar bestaande kanalen op langere termijn – mogelijke valorisatie van bestaande dynamieken – slotconclusies.

Voor België worden twee mogelijke pistes voorgesteld: enerzijds gebruik te maken van bestaande programma's en beleidsinstrumenten en te werken met pilootprojecten.

Zwakkere stakeholders kunnen aan de hand van twee mogelijke strategieën voorbereid worden/

- Op langere termijn via voorbereidende settings die de vorm van een basisproces aannemen (het lange termijn profiel), en waarvan de meerwaarden (kennis, zelfvertrouwen, bepaalde vaardigheden...) d.m.v. twee types van koppelingen in concrete planningsprojecten ingezet kunnen worden – en waarin stakeholders invloed proberen uit te oefenen op de besluitvorming;
- Op kortere termijn via voorbereidende settings die de vorm van een concrete methodiek van vorming, een moment of locatie van/voor intensief overleg aannemen, waarmee/ waarop zwakkere stakeholders zichzelf gericht kunnen voorbereiden en organiseren om tijdens een planningsobject problemen en claims op de agenda te plaatsen, en zo de besluitvorming proberen te beïnvloeden – het belangrijke onderscheid met het lange termijn profiel is dat deze settings enkel functioneren kort voor en/of tijdens een lopend project. Het is een dergelijke methodiek die het corpus van het korte termijn profiel uitmaakt.

2.3.2. Korte termijn

Processen van bewustwording en leerprocessen vinden voor een groot deel plaats in voorbereidende forums.

De methodiek die het korte termijnprofiel stoffeert bestaat uit drie elkaar overlappende fasen:

- Outreach, consultatie, bewustwording en opbouw van vertrouwen.
Hier gaat het over de identificatie van de juiste stakeholders. Diversiteit moet zich hier richten naar de wijze van percipiëren van problemen door relevante stakeholders. Voor moeilijk te bereiken stakeholders worden tussenpersonen en gatekeepers aangewend. Dan wordt begonnen met een gerichte consultatie. Welke problemen worden gezien en hoe worden ze gezien (en waarom)? De eerste discussies zijn vooral gericht op het elkaar leren kennen en waarderen en het opbouwen van vertrouwen;
- Organisatie en training.

Deze fase wordt in twee onderdelen opgesplitst nl. de organisatie van de groep en thematisering en training in specifieke vaardigheden gericht op de interactie met andere stakeholders.

In het eerste onderdeel worden de belangrijkste knelpunten en problemen tot duidelijke beleidsthema's omschreven (met de begeleiding). Deze punten worden dan stelselmatig uitgediept. Gradueel wordt het zwaartepunt van de discussie en het handelen bij de stakeholders gelegd (empowerment).

In het tweede onderdeel ligt het accent op het verwerken van kennis en het bijbrengen van concrete vaardigheden als voorbereiding op de interactie in formele settings.

- Opbouw van strategische planning en van netwerken.

De derde fase staat voor de interactie met andere stakeholders in formele processen. Bij bovenlokale planvorming ligt een accent op de opbouw van netwerken tussen de in de tweede fase gevormde stakeholdersgroepen.